Conference of First Ministers on the Economy
Regina, Saskatchewan
February 14 - 15, 1985

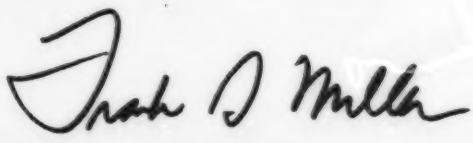
# CO-OPERATION FOR ECONOMIC EXPANSION

The Honourable Frank S. Miller
Premier of Ontario

## FOREWORD

I am confident that this Conference of First Ministers will begin a process in which governments and all sectors of Canadian society will work together to strengthen the national economy.

The federal and provincial governments have agreed on an agenda specifying major priorities for national attention. These are discussed in this paper. In each case, recommendations are put forward. I do not advance these recommendations as exhaustive answers to our problems; rather, they are suggested directions for change that, along with those of others, might guide our discussions so that we may better understand and agree upon common goals and actions for the future.



Frank S. Miller
Premier of Ontario

## TABLE OF CONTENTS


| | | Page |
|---|---|---|
| I. | **Introduction** | 1 |
| | • A New Economic Environment | |
| II. | **Encouraging New Investment to Create Jobs** | 3 |
| | • Recent Performance | |
| | • New Directions | |
| | • Recommendations | |
| III. | **Training our Workforce** | 6 |
| | • A Shared Responsibility | |
| | • Responsiveness and Flexibility | |
| | • A Focus on Youth | |
| | • Training for Older Workers | |
| | • Women in the Economy | |
| | • A Major Role for the Private Sector | |
| | • Recommendations | |
| IV. | **Developing Canada's Regions** | 10 |
| | • Economic and Regional Development | |
| | • Reducing Disparity and Improving Competitiveness | |
| | • Community Initiative | |
| | • Recommendations | |
| V. | **Expanding International Trade** | 12 |
| | • Challenges for Canada's Trade Policies | |
| | • Securing Access to the United States Market | |
| | • Expanding Access | |
| | • Multilateral Trade Negotiations | |
| | • Export Development | |
| | • Recommendations | |
| VI. | **Consulting on National Economic Priorities** | 15 |
| | • Continuing Our Progress | |
| | • Involving the Private Sector | |
| | • Objectives | |
| | • Recommendations | |

# I. Introduction

During the past two years, the Canadian economy has made significant progress. Almost 600,000 new jobs have been created. The inflation rate has been reduced by more than half; and real output has surpassed pre-recession peak levels. Indeed, the strength of Canada's recovery has been exceeded only in the United States and Japan.

## A New Economic Environment

Economic recovery is continuing, but it is not business as usual. The economic environment has been fundamentally transformed. The most significant change is that inflation has been dramatically lowered. The rate of inflation has fallen from 12.5 per cent in 1981 to 4.4 per cent last year and likely will be below 4 per cent this year. In 1982, Canadian inflation was 4.7 points higher than the U.S. rate. This year, it is expected to be lower than in the United States.

There is every reason to believe that the victory over inflation can be a lasting one. Commodity prices are now steady or declining. The pattern of wage settlements over the last two years has been downward. Settlements averaged just over 3 per cent in the first three quarters of 1984 compared to 5.5 per cent in 1983. And productivity gains from improved technologies and better management techniques now offer scope for increased growth without rising prices.

Real interest rates, however, are currently higher than normal at this stage of recovery. Indeed, they have been persistently high for several years. This has contributed to the uneven growth of the economy.

CANADIAN REAL INTEREST RATES,* AFTER TWO YEARS OF RECOVERY
(Per cent)

Table 1

| | Average of Recoveries Since 1950 | Current Recovery 1984:4 |
|---|---|---|
| Long-term bonds | 3.3 | 8.2 |
| Short-term paper | 2.6 | 7.3 |
| Prime | 4.2 | 8.2 |

Source: Bank of Canada and Statistics Canada

* Real interest rates are calculated as the difference between the nominal rate and the year-over-year rate of change in the CPI for the quarter.

While export growth has been exceptionally robust, growth in consumer spending and business investment are below normal for this phase of recovery. A key assumption in the federal government's

projection for medium-term growth in Canada is that real interest rates will decline substantially and return to "more normal historical levels".

COMPARISON WITH PREVIOUS RECOVERIES
(Per cent change after 7 quarters of growth)

Table 2

| | Average of Recoveries Since 1950 | Current Recovery 1983:1 - 1984:3 |
|---|---|---|
| Consumption | 11.9 | 6.8 |
| Business Investment in Plant & Equipment | 9.7 | -7.2 |
| Exports | 7.0 | 41.1 |
| GNP | 12.0 | 10.9 |

Source: Statistics Canada

The record on job creation has been good. In Ontario, the economy generated 156,000 new jobs over the past 12 months. Across the country, 264,000 new jobs were created. However, despite the strength of job creation, the nation's unemployment rate of 11.2 per cent remains unacceptably high. And several groups across the country face particular labour market problems; for example, young people, women, and older workers displaced by economic change.

Our priority for the future is clear. It is to create jobs by:

- encouraging investment;
- upgrading skills;
- building on regional strengths; and
- improving international competitiveness.

## II. Encouraging New Investment to Create Jobs

The willingness to invest is the primary indication of the confidence of the business community. Moreover, investment improves efficiency and cost competitiveness while adding to productive capacity. It is essential to sustained job creation and a vigorous, expanding and internationally competitive private sector.

### Recent Performance

Despite the relatively weak recovery of investment spending in Canada, the share of output devoted to private investment still compares favourably to that in other industrialized countries.

BUSINESS NON-RESIDENTIAL INVESTMENT
IN MAJOR INDUSTRIAL COUNTRIES
(Per cent share of GDP)

Table 3

| | Canada | United States | United Kingdom | West Germany | France | Japan |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970-73 | 13.2 | 12.0 | 12.8 | 13.0 | 14.0 | 18.4 |
| 1974-1981 | 15.0 | 12.8 | 12.9 | 11.5 | 13.3 | 16.4 |
| 1983[1] | 13.0 | 12.0 | 9.3 | 11.9 | 11.1 | 17.1 |

Source: OECD and Statistics Canada
[1] Estimated

Investment spending has been improving in recent quarters; however, it remains inhibited by low capacity utilization rates. In addition, over-leveraged corporate balance sheet positions have constrained spending. Throughout the investment boom of the late seventies and early eighties, many firms financed their expansion with short-term, floating rate debt. To a large degree, they are now utilizing equity markets and retained earnings to pay down this debt rather than to add to plant capacity.

### New Directions

Strong investment performance ultimately depends on continued growth in consumer demand and lower interest rates. Lower interest rates would also speed up the restructuring of corporate balance sheets by reducing the amount of cash that must be devoted to existing debt service charges.

Equally important is an improved climate of confidence for investors. In this regard, the federal government has made progress by proposing the establishment of Investment Canada to replace the Foreign Investment Review Agency.

Reducing the total burden of government deficits in Canada will also add to investor confidence and contribute to lower interest rates. Clearly this cannot involve merely shifting deficits from one level of government to another. Moreover, the deficit reduction process must be gradual in order to gain the maximum positive impact on sustaining the current economic expansion.

In the current environment, the overall performance of investment spending is unlikely to respond quickly to new general tax or grant incentives. Continued economic recovery along with the total financial support provided by existing policies and programs should provide sufficient incentive to invest. However, it is appropriate to review regulations and investment incentives to ensure that capital is being channelled into its most productive uses.

For example, the small business sector, the fastest growing sector of the economy, must have improved access to equity capital. This sector is being propelled by a large new generation of entrepreneurs, both men and women. With more efficiently designed incentives, it can continue to be the engine of growth and change.

There are successful programs currently in place, such as Ontario's Small Business Development Corporations Program. However, further progress can be made to rationalize incentives. In this respect, the federal government and the provinces are reviewing a number of changes in the personal income tax system that could improve the availability of equity capital to small firms.

Regulations governing financial institutions should also reflect the need to make debt and equity capital widely available at reasonable cost to Canadian businesses. These regulations are currently under review at both the federal and provincial levels. The federal government will shortly release its discussion paper, and the final report of the Ontario Task Force on Financial Institutions is due this fall. In addition to the priority of depositor and investor protection, these reviews should address the issue of increasing the availability of capital, in particular to small and medium-sized businesses. As well, pension fund criteria for eligible investments should be reviewed to determine if the access of small business to these very large pools of capital can be increased.

Technological innovation is a key element of the investment process. Adoption of new production processes and business techniques is particularly important to maintaining international cost competitiveness. Also, product innovations are critical to capturing new markets and maintaining traditional ones. A central element in meeting both of these objectives is to combine Canada's business and intellectual resources. Our colleges, universities and technology centres can become integrated into a continuum of scientific and business research, innovation, entrepreneurship, venture capital formation and job creation. In particular, the business community should be encouraged to become more

**closely linked to our post-secondary educational institutions and to our technology centres for scientific and business research and training. The result can be a critical mass of growth and change for the whole economy.**

## Recommendations

- *As governments reduce their deficits, the federal government should pursue a monetary policy that encourages lower domestic interest rates, boosts household purchasing and stimulates investment.*
- *Government tax and expenditure policies should reinforce the trend to lower inflation expectations. However, reducing government deficits should not merely shift burdens from one level of government to another and should be gradual to reinforce the positive impacts on the current economic expansion.*
- *The current system of tax incentives should be examined to determine whether it encourages the most productive use of capital.*
- *Access by small business to equity capital should be improved.*
- *The review of regulations governing financial institutions should consider the cost and accessibility of capital to business, especially small and medium-sized business. Access to pension fund capital should be included in this review.*
- *Government policies should assist more rapid adoption of technology, particularly by small business.*
- *The business community should be encouraged to become more closely linked to post-secondary educational institutions for scientific and business research and training.*

## III. Training Our Workforce

A skilled workforce helps reduce unemployment by making Canada a more attractive place in which to invest. At the same time, training enables Canadians to better adjust to the process of economic change.

### A Shared Responsibility

Ensuring that all Canadians have access to training and educational opportunities is a shared responsibility. The provinces, with constitutional responsibility for education, have long had a central place in the delivery of training and retraining. The federal government, under the National Training Act, provides funding for both industrial and institutional training. Last year, 270,400 training places were provided under the NTA across Canada, of which 57,000 were on-the-job positions.

Co-operation between governments has always been necessary, both in delivering programs and in setting priorities. The federal government and the provinces must work together to ensure that regional and national goals are being achieved. Because resources have become more limited and economic change is more pervasive, it is now even more critical to avoid costly duplication and wasteful competition. In this regard, the large number of youth programs offered by both levels of government suggests that there is a real opportunity for governments to demonstrate a commitment to cost-effectiveness and program rationalization. It is also important to avoid gaps in the combined federal-provincial continuum of job creation and training programs.

### Responsiveness and Flexibility

The federal allocation of training and job creation expenditures should be regionally balanced. Programs should be flexible enough to address the needs of the different regions and different stages of the business cycle. In some provinces, for example, shorter term job creation projects may be required. In Ontario, the current priority is for higher skills training, basic upgrading and a combination of training and job experience. Greater flexibility should also allow targetting on those groups whose needs for job experience, training or retraining are greatest.

### A Focus on Youth

The youth unemployment rate has fallen from the recession high of 21.2 per cent. Yet at 17.6 per cent it remains totally unacceptable. The cost of youth unemployment is more than economic and more than temporary. It can be a lasting burden, both to the individual and to society.

A minority of unemployed young people experience repeated spells of unemployment of much longer duration than other workers. This group,

which accounts for a large proportion of the total time spent in unemployment, is characterized by low educational attainment and a lack of basic job skills. It is these young people who can especially benefit from skills development programs. Our aim must be to provide the combination of job experience, skills training, counselling and financial support that can enable them to earn a permanent place in the work force.

In recognition of changing priorities in the youth labour market, Ontario has undertaken a major restructuring of expenditures on youth programs. A new Minister responsible for Youth has just been appointed. He will co-ordinate and further develop youth programming. In addition, the Ontario government last year appointed a Youth Commissioner who is currently embarked on a mandate to strengthen training and practical experience in all youth programs and to put special emphasis on the needs of those young people whose employment problems are most severe.

### Training for Older Workers

A second group that must be the focus of our training and retraining initiatives are older workers, particularly workers who have lost their jobs or whose jobs are threatened because of structural change and plant closure. Such workers frequently suffer prolonged periods of unemployment once they lose a job. As the baby boom ages, the number of youth in the labour force can be expected to decline, while the size of the older worker group will increase. At the same time, the demand for skills is changing as industry adapts in response to higher real capital costs, technological change, and foreign competition.

To help older unemployed workers acquire marketable skills, the Ontario Government now offers a special incentive to employers who hire and train laid-off workers over the age of 45. More can be done to address the unique problems of older workers under the National Training Act.

### Women in the Economy

The increasing participation of women in the economy presents a unique set of issues which must be addressed by human resource policy. The labour force participation rate of women has grown from under 40 per cent in 1971 to about 53 per cent at present. In 1984, women made up 42.2 per cent of the Canadian labour force. Yet women remain predominantly in lower-paid occupations and industries. And unemployment rates for females, especially for older women, are higher than they are for males.

Governments must continue to encourage women to enter non-traditional occupations as well as new growth occupations. Special emphasis should also be placed on encouraging existing and potential women entrepreneurs. In addition, support for women re-entering the labour force could be enhanced as is currently provided under some parts of the National Training Act. Women can particularly benefit from bridging training that allows them to enter either employment or specific skills

**Technical Upgrading Program. More can be done. Training opportunities could be further extended by offering more flexible scheduling and increased training allowances.**

### A Major Role for the Private Sector

**While governments have an important role, labour and business must also take a major share of the responsibility for developing the skills of Canadian workers.**

**Firms can improve the productivity of the labour force not only by participating and cooperating with government programs, but also by developing and providing innovative training of their own. Indeed, recent studies have revealed that one characteristic of successful firms throughout the world is a strong and continuing commitment to improving the skills of their employees. Through training, individual firms can improve their own international competitiveness, as well as the skills of Canada's workforce.**

**Increasing the level of training also requires greater co-operation between business and labour. This is already occurring. Some unions, for example, have negotiated agreements which provide for the retraining of workers for new technologies. This should be encouraged.**

**Private sector training can help mitigate the effects of slowdowns in economic activity. If skills shortages are to be avoided during periods of strong economic growth, then advantage must be taken of private sector resources which may be idle during downturns.**

## Recommendations

- ***Federal and provincial governments should cooperate to avoid duplication in the delivery and development of human resource programs. Towards this end, a list of possible candidates for program rationalization should be drawn up by each government.***
- ***The labour market needs and priorities of the various regions must be recognized by the federal government in the development of new human resources initiatives and in the allocation of funds.***
- ***Each of the provinces must receive a fair share of the allocation of federal training and job creation funding.***
- ***The federal government should expand training opportunities provided under Section 39 of the Unemployment Insurance Act. (Section 39 provides for the payment of U.I. benefits to unemployed people in training programs).***
- ***Employers and employees should be encouraged to co-operate to play a greater role in meeting their skill requirements.***

- *Governments should develop incentives for employers to hire and train workers with special needs such as the physically and mentally disabled.*
- *The recent Royal Commission on Equality in Employment should be an area of future consultations between the two levels of government.*
- *Government should assist displaced workers, especially older workers with dependents, by providing training allowances which take into account their income support needs.*
- *Part-time training programs should be expanded and training allowances provided.*
- *Technical upgrading programs under the National Training Act should be increased. Women can particularly benefit from bridging training that allows them to enter other employment or specific skills training programs.*
- *Through specific marketing strategies and counselling, public awareness of training programs for women should be increased.*
- *Emphasis should be placed on programs that support the entry of women into entrepreneurial activity.*
- *Federal and provincial governments should cooperate on a longer-term job-experience and training program for employment-disadvantaged young people.*

## IV. Developing Canada's Regions

Furthering economic development in all parts of the nation has always been a first order priority of governments in Canada. It is an explicit commitment in the Constitution, and a cornerstone of Confederation.

### Economic and Regional Development

Over the past decade, Ontario and other provinces have co-operated with the federal government in stimulating economic development through General Development Agreements. These Agreements have now been replaced with a new initiative. In recent months Ontario has signed an Economic and Regional Development Agreement (ERDA) with the federal government, as well as major sub-agreements covering forestry and tourism. The ERDA mechanism is an improvement on its predecessor in that it is more comprehensive and more flexible. Ontario will work jointly with the federal government on other ERDA initiatives.

Like other parts of the nation, Ontario has regions and communities that are largely dependent on a few primary resource industries, particularly in the northern and eastern parts of the province. Providing opportunities for diversification and strengthening of local economies in these areas is a high priority.

The ERDA program is not only a regional development initiative, but a process for co-operation on overall economic development throughout the nation. As such, it should have the flexibility to focus on any sector of the economy to raise productivity, foster growth, encourage rationalization and increase international competitiveness.

Effective regional development policies can only be achieved by close co-operation between Ottawa and the provinces. Accordingly, recent commitments by the federal government to assess its regional development policies and programs in consultation with provinces are welcome. Equally welcome are federal initiatives to avoid duplication and overlap in programs. However, a remaining obstacle to improved planning is that provinces do not know the funding levels that the federal government has available for economic and regional development within each province.

### Reducing Disparity and Improving Competitiveness

The principles of regional economic development recently advanced by the federal government give due recognition to the importance of the nation's regional diversity and regional strengths. In this regard, the emphasis placed on sustainable economic activity based on realistic opportunities is essential. The viability of projects should be measured

against the need to remain competitive in the marketplace, both international and domestic.

Programs for regional economic development must strike an appropriate balance between the need to reduce disparities in economic opportunities and the need to ensure that the national economy improves its productivity and international competitiveness. The current federal initiative to re-assess economic development policies in this context is appropriate.

### Community Initiative

New programs for regional development should also support the initiative of individual communities to foster new businesses. Programs should have maximum flexibility to build on local strengths. For example, in Ontario a new set of initiatives focussing on innovation centres, enterprise centres, new business spinoffs and community transformation agreements has been developed. These programs encourage entrepreneurship, taking into account local resources, needs and goals.

## Recommendations

- *The ERDA should continue to be developed into a more general process of co-operative economic development, focussing on particular regions, industries and sectors.*
- *The federal government should establish and make public annually the funding available for new federal economic and regional development spending in each province.*
- *Policies to promote regional economic development should be based on regional strengths.*
- *Policies should be geared to supporting private sector efforts to improve productivity and strengthen domestic and international competitiveness.*
- *Program delivery mechanisms must be flexible and adaptable to a wide range of circumstances.*
- *Greater focus should be given to community sources of growth, especially through encouraging local entrepreneurship.*

# V. Expanding International Trade

## Challenges for Canada's Trade Policies

Canada is a trading nation. Exports account for about 30 per cent of GNP, a proportion similar to that of countries such as Germany, Italy, Britain and France.

Accordingly, Canada has played a leading role in negotiations to reduce international barriers to trade. For example, the average rate of duty on imports into Canada will have been reduced to about five per cent by 1987.

Today, Canada's trade policy challenges are:

- to secure the current degree of access to United States markets;
- to expand access to the United States on a mutually acceptable basis;
- to strengthen and extend the multilateral trading system; and
- to encourage Canadian businesses to take full advantage of opportunities for trade.

## Securing Access to the United States Market

Canadian trade is overwhelmingly dependent on access to the United States market. In 1984, over 75 per cent of Canadian merchandise exports went to the United States. Over 90 per cent of these face very low tariffs, although there are significant non-tariff barriers. Canadian cost competitiveness has improved substantially over the past year and Canadian exports to the United States increased by 29 per cent in 1984. Accordingly, securing Canada's existing access should be the primary objective of our trade policy.

Therefore it is critical that Canada continue to strengthen efforts to fight new protectionist measures in the United States. Canada has been largely successful in recent months in presenting its case against such measures. However, the huge $123 billion United States trade deficit will continue to encourage protectionist sentiments.

In this regard, recent cases have demonstrated the importance of ensuring that the Canadian perspective, and those of allied United States interests, are persuasively and effectively made known to the United States Congress, the Administration and state governments. This requires co-operation and co-ordination between governments in Canada. But it cannot be done solely by governments; private enterprise must be actively involved as well. In addition to such actions, the possibility of a formal

bilateral trade agreement restricting the introduction of new tariff or non-tariff barriers should be explored.

### Expanding Access

The issue of freer trade with the United States is again on the national agenda for discussion. The primary benefit of even greater access to the United States market is that increased economies of scale in production might help to increase Canadian productivity and lower costs. Over and above these gains, benefits could accrue from greater specialization. However, a major cost for Canada would be the disruption and reduction of economic activity during the process of restructuring. The magnitude and distribution of these costs would, of course, depend on the nature of the agreement.

Another major concern with entering into greater economic integration with the United States is the potential loss of political sovereignty. Greater access may require, for example, prohibition of policies to promote adjustment or economic development (including incentives related to R&D, marketing, exports, training, or investment), small business assistance and domestic procurement policies. Also, greater integration may reduce the ability of governments to manage the domestic economy. Clearly these are issues which require careful and complete study, including a full assessment of the associated costs and benefits.

A recent federal discussion paper outlines a number of possible approaches to achieving greater and more secure access to the United States market. Options include sectoral trade arrangements such as the Auto Pact, agreements covering only non-tariff barriers, a general framework agreement to address trade issues, or a comprehensive free trade agreement. Given the number, complexity and importance of the issues involved, the provinces should be extensively consulted on each of the options before any formal negotiations take place with the United States with the objective of achieving a bilateral agreement for free or freer trade.

### Multilateral Trade Negotiations

The bilateral trade options with the United States should be weighed carefully against Canada's rights and obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Moreover, efforts should continue to extend the GATT codes covering public sector purchasing policies, and support should be given to a new round of multinational trade negotiations. Combined efforts of several countries to seek modification or removal of protectionist policies should also be pursued. A recent example is the complaint to the GATT from Canada, the European Community and other countries against United States legislation to require country-of-origin markings on steel pipe.

## Export Development

Canada's share of world exports declined to a low of 3.3 per cent in 1980. In 1983, it had recovered to 4.1 per cent. Canada must continue to build on this encouraging progress.

A national strategy for export development would help Canadian firms to take more effective advantage of the opportunities now available. Such a strategy should:

- maintain Canada's competitiveness with other industrial countries in the provision of export support;
- focus promotional efforts and set targets for high priority markets in the United States and the Pacific Rim;
- develop the export participation of small and medium-sized firms; and
- harmonize federal-provincial trade development programs and services.

## Recommendations

- *Both the public and private sectors must work to ensure continued access to United States markets by strong representation of the Canadian viewpoint in the United States.*
- *The federal government should enter into extensive consultations with the provinces to give full and careful consideration to the implications of each of the options to increase access to the United States market.*
- *Canada should continue to support multilateral trade expansion through a new GATT round.*
- *A national trade strategy should be adopted which:*
  - *harmonizes federal-provincial trade development programs and services;*
  - *focusses promotional efforts and sets targets for high priority markets;*
  - *encourages the export participation of small and medium-sized firms;*
  - *maintains competitiveness with other industrial countries in the provision of export financing; and*
  - *encourages export consortia and strengthens market information systems.*

## VI. Consulting on National Economic Priorities

At their annual conference in Charlottetown last August, the provincial Premiers signalled their desire for a renewed, co-operative approach to economic development in Canada. The new federal government has responded. Since last fall there has been an exceptionally active schedule of economic consultations between federal ministers and their provincial counterparts in the fields of finance, economic development, trade, training and technology.

### Continuing Our Progress

The 1985 First Ministers' Conference on the Economy presents the opportunity to give further momentum to the continuing process of dialogue and cooperation among Canada's governments. First Ministers' Conferences can play a unique role in setting economic policy. They should be held annually to set directions, establish principles and review priorities.

### Involving the Private Sector

At Premier Davis's initiative, Ontario hosted a major conference last September to strengthen partnership and increase dialogue among the leaders of industry, labour unions, municipalities, universities, and religious and community groups. It provided an opportunity for a free exchange of views on the province's economic future. The National Economic Conference in March will mark a similar approach. To be fully effective, these conferences should build on and be supported by regular tripartite consultations on key social and economic issues.

Intergovernmental consultation and private sector consultation should be seen as two concurrent and complementary processes. Partnership -- working together -- is not a new theme. But it is one that takes on new meaning and urgency in a world undergoing dramatic change. The active involvement of the private sector in the consultative process is essential.

### Objectives

The objectives of the consultative process must be to build consensus, to increase public confidence and to expand the ability of governments, business and labour to secure stable and productive employment for Canadians. The test of the process will be its success in meeting these objectives.

**Recommendations**

- *A First Ministers' Conference should be held annually to review priorities, establish principles and set directions that will guide governments' decision-making.*
- *Intergovernmental consultations should be supplemented by private sector consultations that allow full participation by business, labour and governments. These consultations should give due regard to the regional nature of Canada's economy and to the respective powers of the federal and provincial governments.*

14

Conférence des premiers ministres sur l'économie
Regina (Saskatchewan)
14 et 15 février 1985

# COOPÉRATION POUR FAVORISER L'EXPANSION ÉCONOMIQUE

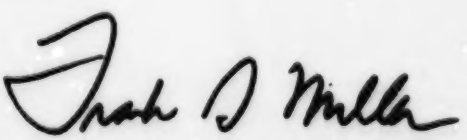
L'honorable Frank S. Miller
Premier ministre de l'Ontario

## AVANT-PROPOS

Je suis persuadé que cette conférence des premiers ministres lancera un processus qui permettra aux gouvernements et à tous les secteurs de la société canadienne de collaborer pour donner une nouvelle vigueur à l'économie canadienne.

Les gouvernements fédéral et provinciaux se sont mis d'accord sur un programme destiné à attirer l'attention nationale sur les problèmes les plus importants. Nous en parlons dans ce document de travail et nous faisons des recommandations sur chacun d'eux. Je ne prétends pas que ces recommandations soient la réponse à tous nos problèmes mais elles proposent une orientation de changement et, parallèlement aux autres recommandations, elles pourront diriger nos discussions afin que nous puissions nous faire une meilleure idée de nos buts communs et nous entendre sur les mesures à prendre pour l'avenir.

Le premier ministre de l'Ontario,



Frank S. Miller

## TABLE DES MATIÈRES


| | | Page |
|---|---|---|
| I. | **Introduction** | 1 |
| | • Une nouvelle conjoncture économique | |
| II. | **Pour créer des emplois, il faut encourager les nouveaux investissements** | 3 |
| | • Résultats récents | |
| | • Nouvelles orientations | |
| | • Recommandations | |
| III. | **Formation de la main-d'oeuvre** | 6 |
| | • Une responsabilité partagée | |
| | • Adaptation et souplesse | |
| | • La jeunesse | |
| | • Formation des travailleurs âgés | |
| | • Les femmes dans l'économie | |
| | • Un rôle déterminant pour le secteur privé | |
| | • Recommandations | |
| IV. | **Développement des régions du Canada** | 10 |
| | • Développement économique régional | |
| | • Réduction des disparités et amélioration de la compétitivité | |
| | • Initiative communautaire | |
| | • Recommandations | |
| V. | **Expansion du commerce international** | 12 |
| | • Défis auxquels font face les politiques commerciales canadiennes | |
| | • Maintien de l'accès aux marchés américains | |
| | • Expansion de l'accès | |
| | • Négociations commerciales multilatérales | |
| | • Développement des explorations | |
| | • Recommandations | |
| VI. | **Consultations sur les priorités économiques nationales** | 15 |
| | • Continuer à progresser | |
| | • Amener la participation du secteur privé | |
| | • Objectifs | |

## I. INTRODUCTION

Ces deux dernières années, l'économie canadienne a fait des progrès remarquables. Près de 600 000 nouveaux emplois ont été créés, le taux d'inflation a diminué de plus de moitié et la production réelle a dépassé les niveaux atteints avant la récession. En fait, seuls les États-Unis et le Japon ont surpassé le redressement canadien.

### Une nouvelle conjoncture économique

Le redressement économique se poursuit, mais les affaires ne se font plus de la même façon. La conjoncture économique s'est profondément transformée. Le changement le plus important a été la chute prodigieuse du taux d'inflation qui de 12,5 % en 1981 est descendu à 4,4 % l'année dernière et descendra vraisemblablement en dessous de 4 % cette année. En 1982, le taux d'inflation canadien dépassait de 4,7 points celui des États-Unis, mais cette année, on prévoit qu'il sera inférieur.

Il y a tout lieu de croire que la victoire remportée sur l'inflation sera de longue durée. Les prix des marchandises sont maintenant stables ou en baisse. Les accords salariaux sont à la baisse depuis deux ans et se sont situés en moyenne à un peu plus de 3 % pendant les trois premiers trimestres de 1984 au lieu de 5,5 % en 1983. Et l'amélioration de la productivité due au perfectionnement technologique et à de meilleures techniques de gestion offre maintenant la possibilité de prolonger l'expansion sans risquer de déclencher une augmentation des prix.

Les taux réels d'intérêt sont actuellement plus élevés qu'ils ne devraient normalement l'être à ce stade du redressement. En fait, ils l'ont été de façon persistente depuis plusieurs années. C'est la raison du manque d'uniformité de l'expansion économique.

TAUX RÉEL D'INTÉRÊT AU CANADA * Tableau 1
APRÈS DEUX ANNÉES DE REDRESSEMENT
(En pourcentage)

| | Moyenne des redressements depuis 1950 | Redressement actuel 4/1984 |
|---|---|---|
| Obligations à long terme | 3,3 | 8,2 |
| Papier à court terme | 2,6 | 7,3 |
| Taux privilégié | 4,2 | 8,2 |

Source : Banque du Canada et Statistique Canada.
* Les taux réels d'intérêt correspondent à la différence entre le taux nominal et le taux de fluctuation de l'IPC d'une année sur l'autre par trimestre.

La croissance des exportations a été exceptionnellement forte, mais les dépenses à la consommation et les investissements des entreprises sont inférieurs à la normale à ce stade du redressement. Dans ses prévisions de croissance à moyen terme, le gouvernement fédéral présume essentiellement que les taux réels d'intérêt diminueront nettement pour revenir à des "niveaux historiquement plus normaux".

COMPARAISON AVEC LES PRÉCÉDENTS REDRESSEMENTS
(Changement en pourcentage après 7 trimestres de croissance)

Tableau 2

| | Moyenne des redressements depuis 1950 | Redressement actuel 1/1983 - 3/1984 |
|---|---|---|
| Consommation | 11,9 | 6,8 |
| Investissements des entreprises en bâtiments et équipement | 9,7 | -7,2 |
| Exportations | 7,0 | 41,1 |
| PNB | 12,0 | 10,9 |

Source : Statistique Canada

Le bilan de la création d'emplois est favorable. En Ontario, l'économie a permis de créer 156000 nouveaux emplois au cours des douze derniers mois. Globalement, 264 000 nouveaux emplois ont été créés au Canada. Toutefois, en dépit de l'élan qui existe dans la création d'emplois, le chômage reste au niveau inacceptable de 11,2 % et plusieurs groupes, comme par exemple les jeunes, les femmes et les travailleurs d'un certain âge déplacés à cause des bouleversements économiques, font face à des problèmes particuliers sur le marché de l'emploi dans le pays.

Nos priorités pour l'avenir sont évidentes, nous devons créer des emplois:

- en encourageant les investissements;
- en perfectionnant les aptitudes;
- en nous appuyant sur les points forts des régions; et
- en améliorant la capacité concurrentielle internationale.

## II. POUR CRÉER DES EMPLOIS, IL FAUT ENCOURAGER LES NOUVEAUX INVESTISSEMENTS

La principale indication de la confiance du milieu des affaires est sa disposition à investir. En outre, les investissements améliorent l'efficience et la compétitivité en matière de coût tout en augmentant la capacité de production. Il est indispensable de soutenir la création d'emplois ainsi qu'un secteur privé vigoureux, en expansion et compétitif à l'échelle internationale.

### Résultats récents

Malgré la reprise relativement faible des dépenses d'investissement au Canada, la portion de la production consacrée aux investissements dans le secteur privé se situe à un très bon niveau par rapport aux autres pays industrialisés.

INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES NON RÉSIDENTES DANS LES PRINCIPAUX PAYS INDUSTRIALISÉS
(en pourcentage du PIB)

Tableau 3

| | Canada | États-Unis | Royaume Uni | Allemagne de l'Ouest | France | Japon |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970-1973 | 13,2 | 12,0 | 12,8 | 13,0 | 14,0 | 18,4 |
| 1974-1981 | 15,0 | 12,8 | 12,9 | 11,5 | 13,3 | 16,4 |
| 1983[1] | 13,0 | 12,0 | 9,3 | 11,9 | 11,1 | 17,1 |

Source : OCDE et Statistique Canada

1 Estimé

Les dépenses d'investissements ont augmenté au cours des derniers trimestres, toutefois elles sont toujours ralenties par le faible taux d'utilisation des capacités de production. En outre, les coefficients d'endettement excessifs qu'indiquent les bilans des entreprises ont limité les dépenses. Tout au long du boom des investissements des années 1970 et du début des années 1980, un grand nombre d'entreprises ont financé leur expansion en émettant des obligations à court terme et à taux flottant. Elles se servent maintenant, dans une large mesure, des marchés des actions et des bénéfices non distribués pour réduire leurs dettes au lieu d'accroître la capacité de production de leurs installations.

### Nouvelles orientations

Pour que les investissements donnent de bons résultats, il faut une croissance soutenue de la demande des consommateurs et des taux d'intérêt moins élevés. La réduction des taux d'intérêt accélérerait aussi le rétablissement des bilans des entreprises en réduisant les sommes qu'elles doivent affecter au service de la dette.

L'amélioration du climat de confiance est également important pour les investisseurs. À cet égard, le gouvernement fédéral a fait un pas dans la bonne direction en proposant l'établissement de Canada Investissement pour remplacer l'Agence d'examen de l'investissement étranger.

L'amenuisement du fardeau des déficits gouvernementaux du Canada favorisera aussi la confiance des investisseurs et contribuera à la réduction des taux d'intérêt. Il est évident que ceci ne peut pas seulement consister à faire passer les déficits d'un palier de gouvernement à un autre. En outre, le processus de réduction du déficit doit être graduel afin d'en tirer le parti maximum pour soutenir la reprise économique actuelle.

Dans la conjoncture actuelle, il est peu probable que les dépenses d'investissements donnent rapidement des résultats en réponse à des nouveaux subsides ou stimulants fiscaux généraux. La poursuite du redressement économique et le soutien financier global qu'offrent les politiques et les programmes en vigueur devraient fournir un stimulant suffisant aux investissements. Toutefois il est bon de revoir la réglementation et les encouragements aux investissements afin que les capitaux soient affectés aux usages les plus productifs.

Par exemple, les petites entreprises, la branche de notre économie, qui connaît la croissance la plus rapide, croissance due à une nouvelle et importante génération d'entrepreneurs, tant hommes que femmes, devraient avoir un meilleur accès au marché des actions. Grâce à des stimulants mieux conçus, elles pourraient demeurer le nerf moteur de la croissance et de la transformation.

Des programmes efficaces sont déjà en place, comme le programme ontarien des Sociétés pour l'expansion des petites entreprises. On peut cependant faire d'autres progrès pour rationaliser les stimulants. Sur ce plan, le gouvernement fédéral et les provinces étudient un certain nombre de changements dans l'imposition du revenu personnel susceptibles de donner aux petites entreprises de meilleures possibilités de financement par actions.

Les règlements régissant les institutions financières devraient aussi tenir compte de la nécessité de donner largement la possibilité aux entreprises canadiennes d'émettre des actions et des obligations à un coût raisonnable. Ces règlements font actuellement l'objet d'un examen tant au palier fédéral que provincial. Le gouvernement fédéral publiera prochainement un document de travail et le rapport final du groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario devrait paraître à l'automne. En plus d'aborder la question primordiale de la protection du déposant et de l'investisseur, ces examens devraient porter sur le problème de faciliter l'accès aux capitaux, aux petites et moyennes entreprises en particulier. En outre, les critères sur lesquels se fonde la validité des investissements des caisses de retraite devraient être revus pour déterminer s'il est possible d'améliorer l'accès des petites entreprises à ces vastes fonds communs.

L'innovation technologique est un facteur clé du processus d'investissement. L'adoption de nouveaux procédés de production et de nouvelles techniques commerciales est particulièrement essentielle au maintien de la compétitivité internationale sur le plan du coût. Les nouveaux produits sont également essentiels à l'ouverture de nouveaux marchés et au maintien des

anciens. Et la symbiose des ressources intellectuelles et commerciales est le principe essentiel qui permettra d'atteindre ces deux objectifs. Nos collègues des universités et des centres technologiques peuvent devenir partie intégrante d'un continuum englobant les recherches scientifiques et commerciales, les innovations, l'esprit d'entreprise, la formation de capitaux de risque et la création d'emplois. En particulier, on devrait encourager les milieux commerciaux à se rapprocher davantage de nos établissements d'enseignement postsecondaires et de nos centres de technologie pour les recherches scientifiques et commerciales et pour la formation professionnelle. Le résultat pourra être un facteur décisif d'expansion et de transformation de notre économie.

**Recommandations**

- Alors que les gouvernements réduisent leurs déficits, le gouvernement fédéral devrait chercher à maintenir une politique monétaire susceptible d'entraîner des taux d'intérêt intérieurs plus faibles, d'accroître les dépenses ménagères et de stimuler les investissements.

- Les politiques gouvernementales en matière de fiscalité et de dépenses devraient renforcer le climat qui maintiendra la tendance au ralentissement de l'inflation. Toutefois, la réduction des déficits gouvernementaux ne devrait pas simplement consister à faire passer les problèmes d'un palier de gouvernement à un autre. Elle devrait être graduelle de manière à renforcer les effets constructifs qu'elle aurait sur l'expansion économique actuelle.

- On devrait examiner le système actuel d'encouragements fiscaux pour déterminer s'ils favorisent l'utilisation la plus productive des capitaux.

- L'accès des petites entreprises au marché des actions devrait être amélioré.

- L'examen des règlements régissant les institutions financières devrait porter sur le coût et l'accès aux marchés des capitaux pour les entreprises, spécialement les petites et moyennes entreprises. Il devrait aussi porter sur l'accès aux capitaux des caisses de retraite.

- Les politiques gouvernementales devraient aider les petites entreprises en particulier à adopter plus rapidement la technologie.

- On devrait encourager les milieux commerciaux à se rapprocher davantage de nos établissements d'enseignement postsecondaires pour les recherches scientifiques et commerciales et pour la formation professionnelle.

## III. FORMATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Une main-d'oeuvre qualifiée permet de réduire le chômage car elle rend le Canada plus intéressant pour les investissements. Parallèlement, la formation permet aux Canadiens de mieux s'adapter au processus de transformation économique.

### Une responsabilité partagée

La responsabilité d'assurer à tous les Canadiens un accès à la formation professionnelle et à l'éducation est partagée. Les provinces, qui sont constitutionnellement chargées de l'éducation, jouent depuis longtemps un rôle primordial dans la formation et le recyclage. Le gouvernement fédéral, en vertu de la Loi nationale sur la formation, accorde des fonds pour la formation dans l'industrie et les établissements d'enseignement. L'année dernière, 270 400 personnes ont reçu une formation en vertu de la LNF au Canada, 57 000 d'entre elles dans les entreprises.

Les gouvernements ont toujours été obligés de coopérer, tant pour appliquer les programmes que pour établir les priorités. Le gouvernement fédéral et les provinces doivent joindre leurs efforts pour veiller à ce que les objectifs régionaux et nationaux puissent être atteints. Comme les ressources deviennent plus limitées et la transformation économique plus profonde, il devient maintenant essentiel d'éviter un chevauchement coûteux et une compétition qui serait source de gaspillage. À cet égard, le grand nombre de programmes offerts aux jeunes par les deux paliers de gouvernement donne aux gouvernements une occasion unique de montrer qu'ils se sont engagés à rationaliser les programmes et à les rendre plus efficaces sur le plan du coût. Il est aussi important d'éviter une discontinuité dans les maillons du continuum fédéral-provincial de programmes de création d'emplois et de formation.

### Adaptation et souplesse

Les dépenses que le gouvernement fédéral affecte à la formation et à la création d'emplois devraient être équilibrées sur le plan régional. Les programmes devraient avoir assez de souplesse pour répondre aux besoins des différentes régions et aux différents stades du cycle des affaires. Certaines provinces, par exemple, peuvent avoir besoin de projets de création d'emplois à court terme. En Ontario, actuellement, il importe avant tout d'améliorer la formation professionnelle, de donner une formation élémentaire de rattrapage et de combiner la formation et la pratique. Une plus grande souplesse devrait aussi permettre de viser les groupes qui ont le plus besoin d'acquérir de l'expérience, de recevoir une formation ou de se recycler.

### La jeunesse

Le taux de chômage des jeunes qui se situe à 19,3 %, reste tout à fait inacceptable. Le coût du chômage des jeunes dépasse le domaine économique et est loin d'être seulement temporaire. Il peut s'avérer un fardeau durable, tant pour l'individu que pour la société.

Une minorité de jeunes sans emploi connaissent des périodes de chômage répétées qui durent plus longtemps que celles des autres travailleurs. Ce groupe qui représente une forte proportion du temps total de chômage se caractérise par un faible niveau d'éducation et un manque d'aptitudes élémentaires. Ce sont ces jeunes qui bénéficieront spécialement des programmes d'amélioration des aptitudes. Nous devons chercher à fournir une combinaison d'expérience pratique, de formation professionnelle, d'appui financier et de services d'orientation qui puissent les rendre capables de s'intégrer de façon permanente à la population active.

L'Ontario, tenant compte du fait que les priorités changent dans le marché du travail des jeunes, a entrepris de remanier considérablement les dépenses affectées aux programmes offerts à la jeunesse. Un nouveau ministre responsable de la Jeunesse vient d'être nommé. Il est chargé de coordonner et d'étendre les programmes offerts aux jeunes. En outre, la province a nommé l'année dernière, un Commissaire à la Jeunesse qui s'occupe actuellement de renforcer les éléments de formation et d'expérience pratique de tous les programmes concernant les jeunes en donnant une importance particulière aux besoins de ceux qui font face aux plus sérieux problèmes de chômage.

**Formation des travailleurs âgés**

Les travailleurs âgés, en particulier ceux qui ont perdu leur emploi ou dont les emplois sont menacés, constituent le deuxième groupe auquel nos projets de formation et de recyclage doivent s'adresser. Ces travailleurs doivent souvent endurer des périodes de chômage prolongé lorsqu'ils perdent leur emploi. On peut s'attendre à une diminution, dans la population active, du nombre des jeunes issus de la génération du baby boom, alors que celui des travailleurs âgés augmentera. Parallèlement, la demande de main-d'oeuvre qualifiée se modifie car l'industrie s'adapte pour faire face à l'augmentation des coûts réels en capital, au changement technologique et à la concurrence étrangère.

Pour aider les travailleurs âgés au chômage à acquérir des compétences commercialisables, le gouvernement de l'Ontario offre maintenant un nouvel encouragement aux employeurs qui décident d'embaucher et de former les travailleurs licenciés de plus de 45 ans. Et on peut faire plus pour résoudre les problèmes uniques des travailleurs âgés dans le cadre de la Loi nationale sur la formation.

**Les femmes dans l'économie**

La participation croissante des femmes dans l'économie crée un ensemble unique de problèmes qui doivent être résolus grâce à une politique des ressources humaines. Le taux de participation des femmes dans la population active est passé de moins de 40 % en 1971 à environ 53 % actuellement. En 1984, les femmes ont constitué jusqu'à 42,2 % de la population active canadienne. Pourtant, elles restent en plus grand nombre dans les emplois et les industries les moins payés. Et, les taux de chômage des femmes, spécialement des femmes âgées, restent plus élevés que ceux des hommes.

Les gouvernements doivent continuer à encourager les femmes à occuper des emplois qui ne leur étaient pas traditionnellement réservés ainsi qu'à trouver de nouveaux emplois où elles pourront s'épanouir. On devrait aussi particulièrement encourager les femmes entrepreneurs actuellement dans les affaires ou susceptibles d'y entrer. En outre, on pourrait accroître l'appui que prévoient actuellement certaines parties de la Loi nationale sur la formation pour les femmes qui réintègrent le marché du travail. Les femmes peuvent particulièrement profiter d'une formation d'appoint leur permettant d'obtenir un emploi ou de suivre des programmes spéciaux de formation. En Ontario, le Programme d'adaptation technique offre ce genre de formation. On peut aussi faire plus. On pourrait accroître les possibilités de formation en offrant des calendriers plus souples et des allocations de formation plus élevées.

**Un rôle déterminant pour le secteur privé**

Les gouvernements ont un rôle important à jouer, mais les syndicats et les entreprises doivent aussi endosser la responsabilité de développer les compétences des travailleurs canadiens.

Les entreprises peuvent améliorer la productivité de la main-d'oeuvre non seulement en participant aux programmes gouvernementaux et en offrant leur coopération, mais aussi en mettant au point et en fournissant de nouvelles méthodes de formation. En fait, de récentes études ont montré que l'une des caractéristiques des entreprises les plus florissantes à l'échelon mondial réside dans l'engagement ferme qu'elles ont pris d'améliorer constamment les compétences de leurs travailleurs. Grâce à la formation, les entreprises peuvent améliorer individuellement leur compétitivité sur le plan international de même que les aptitudes de la population active canadienne.

Il faut aussi davantage de coopération entre le patronat et les syndicats pour hausser le niveau de formation. Ceci se produit déjà. Certains syndicats, par exemple, ont négocié des conventions prévoyant le recyclage des travailleurs dans de nouvelles technologies. C'est une chose à encourager.

La formation dans le secteur privé pourrait permettre d'adoucir les effets des ralentissements de l'activité économique. Si l'on veut éviter le manque de main-d'oeuvre qualifiée pendant les fortes reprises économiques, on doit alors tirer parti des ressources du secteur privé qui risquent de rester inutilisées pendant les ralentissements.

**Recommandations**

- Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient coopérer pour éviter le chevauchement dans l'application et l'élaboration des programmes de ressources humaines. Pour cela, chaque gouvernement devrait dresser une liste des programmes qui pourraient être rationalisés.

- Le gouvernement fédéral doit identifier les besoins et les problèmes les plus pressants du marché du travail des différentes régions avant d'élaborer de nouveaux projets concernant les ressources humaines et d'allouer des subsides.

- Chaque province doit recevoir sa juste part des fonds que le gouvernement fédéral alloue à la formation et à la création d'emplois.

- Le gouvernement fédéral devrait accroître les possibilités de formation prévues en vertu de l'article 39 de la Loi sur l'assurance-chômage. (L'article 39 prévoit le versement des prestations d'assurance-chômage aux personnes sans emploi qui suivent des programmes de formation).

- Les employeurs et les salariés devraient être encouragés à coopérer pour mieux intervenir lorsqu'il s'agit de faire face à la demande de qualifications.

- Les gouvernements devraient mettre au point des stimulants pour encourager les employeurs à embaucher et former les travailleurs ayant des besoins spéciaux comme ceux qui sont physiquement et mentalement handicapés.

- La récente Commission royale sur l'égalité des chances d'emploi devrait être une occasion de consultations ultérieures entre les deux paliers de gouvernement.

- Le gouvernement devrait aider les travailleurs déplacés, spécialement les travailleurs âgés ayant des personnes à charge, en leur fournissant des allocations de formation tenant compte de leurs besoins de supplément de revenu.

- On devrait étendre les programmes de formation à temps partiel et prévoir des allocations de formation.

- Les programmes de rattrapage technique de la Loi nationale sur la formation devraient être élargis. Les femmes sont particulièrement susceptibles de profiter de la formation d'appoint qui leur permet d'avoir accès à d'autres emplois ou à des programmes spéciaux de formation.

- On devrait faire davantage connaître au public les programmes de formation destinés aux femmes, grâce à des stratégies spécifiques de commercialisation et à des services d'orientation.

- On devrait insister sur les programmes appuyant l'entrée des femmes dans le milieu des affaires.

- Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient joindre leurs efforts pour créer un programme de formation et d'expérience de travail plus durable pour les jeunes défavorisés sur le marché du travail.

## IV. DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS DU CANADA

Une des premières priorités des gouvernements du Canada a toujours été de favoriser le développement économique dans toutes les parties du pays. C'est un des engagements explicites de la Constitution et un des fondements de la Confédération.

### Développement économique régional

Au cours de la décennie passée, l'Ontario et les autres provinces ont collaboré avec le gouvernement fédéral pour stimuler le développement économique au moyen des ententes-cadres de développement. Ces ententes viennent d'être remplacées par une nouvelle initiative. Au cours de ces derniers mois, l'Ontario a signé avec le gouvernement fédéral une entente de développement régional et économique (ERDA) ainsi que des ententes auxiliaires importantes couvrant le tourisme et la foresterie. Les mécanismes de l'ERDA représentent une amélioration par rapport aux ententes précédentes en ce qu'ils sont plus souples et couvrent davantage de domaines. L'Ontario collaborera avec le gouvernement fédéral à d'autres projets ERDA.

Comme dans toutes les autres parties du pays, certaines régions et communautés ontariennes dépendent beaucoup de quelques industries de ressources primaires, particulièrement dans le Nord et dans l'Est de la province. Il est donc très important de favoriser l'expansion et la diversification de l'économie locale dans ces régions.

ERDA n'est pas seulement un programme de développement régional, mais aussi un processus de collaboration pour le développement économique général du pays. Dans cette perspective, il devrait être assez souple pour pouvoir se concentrer sur un secteur quelconque de l'économie pour en augmenter la productivité, en favoriser la croissance, encourager sa rationalisation et accroître sa compétitivité sur les marchés internationaux.

Seule une étroite collaboration entre Ottawa et les provinces permet d'aboutir à des politiques de développement économique régional efficaces. Le gouvernement fédéral s'est engagé récemment à évaluer ses politiques et programmes de développement régional en consultation avec les provinces et nous nous réjouissons de ces mesures, tout comme de celles qui visent à éviter le chevauchement et le dédoublement des programmes. Toutefois, actuellement, un des principaux obstacles à cette collaboration est que les provinces n'ont aucun moyen de savoir à l'avance de quel budget Ottawa dispose pour le développement économique et régional dans chaque province.

### Réduction des disparités et amélioration de la compétitivité

Les principes de développement économique régional récemment énoncés par le gouvernement fédéral tiennent compte comme il se doit de l'importance des points forts et de la diversité des régions du Canada. À cet égard, l'importance accordée aux activités économiques viables reposant sur les possibilités réelles est essentielle. Il faudrait évaluer la viabilité des projets en fonction de la nécessité pour le Canada de demeurer concurrentiel sur les marchés, tant nationaux qu'internationaux.

Les programmes de développement économique régional doivent tendre vers un juste milieu entre la nécessité de réduire les différences qui existent sur le plan des possibilités économiques et celle d'améliorer la productivité de l'économie nationale et de la rendre concurrentielle sur le plan international. La décision que vient de prendre le gouvernement fédéral de réévaluer les politiques de développement économique dans ce contexte est appropriée.

**Initiative communautaire**

Les nouveaux programmes de développement économique régional devraient également appuyer les initiatives que prennent les collectivités pour favoriser le lancement de nouvelles entreprises. Ils devraient avoir un maximum de souplesse pour profiter des avantages locaux. L'Ontario, par exemple, a pris une nouvelle série de mesures portant sur des centres d'innovation, des centres d'entreprises, les entreprises nouvelles dérivant d'une entreprise-mère et les ententes communautaires de transformation économique. Ces programmes encouragent l'esprit d'entreprise et tiennent compte des ressources, des besoins et des buts locaux.

**Recommandations**

- Il faudrait continuer à faire de l'ERDA un processus plus général de développement économique coopératif se concentrant sur certaines régions et industries, et sur certains secteurs particuliers.

- Le gouvernement fédéral devrait fixer et rendre public le montant des fonds disponibles chaque année pour les nouvelles dépenses fédérales de développement économique et régional dans chaque province.

- Les politiques destinées à promouvoir le développement économique régional devraient reposer sur les points forts de chaque région.

- Les politiques devraient avoir pour but d'appuyer les efforts que fait le secteur privé pour améliorer sa productivité et pour renforcer sa compétitivité au Canada comme à l'étranger.

- Les mécanismes de mise en application des programmes doivent être souples et adaptables à une vaste gamme de circonstances.

- Il faudrait insister davantage sur les possibilités de croissance de chaque collectivité en encourageant l'esprit d'entreprise local.

## V. EXPANSION DU COMMERCE INTERNATIONAL

### Défis auxquels font face les politiques commerciales canadiennes

Le Canada est un pays commerçant. Les exportations se montent à environ 30 % du PNB, proportion similaire à celle que l'on trouve dans des pays comme l'Allemagne, l'Italie, la Grande-Bretagne et la France.

De ce fait, le Canada a joué un rôle de premier plan au cours des négociations destinées à réduire les barrières commerciales internationales. Par exemple, la moyenne des droits d'importation au Canada sera réduite à environ 5 % d'ici 1987.

Aujourd'hui, les politiques commerciales canadiennes doivent relever les défis suivants :

- maintenir l'accès actuel aux marchés américains;
- étendre l'accès aux marchés américains d'une manière qui soit mutuellement acceptable;
- renforcer et étendre le système d'échanges multilatéraux; et
- inciter les entreprises canadiennes à profiter au maximum des possibilités qui se présentent.

### Maintien de l'accès aux marchés américains

Le commerce canadien dépend énormément de l'accès aux marchés américains. En 1984, plus de 75 % des exportations canadiennes étaient destinées aux États-Unis. Plus de 90 % de ces exportations bénéficiaient de tarifs douaniers très bas, bien qu'il y ait d'importantes barrières non tarifaires. Le Canada a amélioré considérablement sa compétitivité au point de vue des coûts au cours de l'année écoulée et les exportations canadiennes vers les États-Unis ont augmenté de 28 % en 1984. C'est pourquoi le maintien de l'accès aux marchés américains dont nous jouissons actuellement doit être le principal objectif de nos politiques commerciales.

Il est donc essentiel que le Canada poursuive ses efforts pour combattre les nouvelles mesures protectionnistes aux États-Unis. Au cours des derniers mois, le Canada est parvenu à faire entendre ses arguments contre ces mesures. Toutefois, l'énorme déficit commercial des États-Unis, qui se chiffre à 123 milliards de dollars américains, continuera à encourager les sentiments protectionnistes.

À cet égard, de récents exemples ont montré combien il importait de présenter de façon efficace et persuasive les vues canadiennes, et celles des intérêts américains alliés, au Congrès, à l'Administration et aux gouvernements des États américains. Il faut pour cela que les gouvernements du Canada collaborent et coordonnent leurs efforts. Mais ce n'est pas suffisant; il faut aussi que l'entreprise privée y participe activement. En plus de telles activités, il faudrait étudier la possibilité de conclure des accords commerciaux bilatéraux officiels restreignant l'introduction de nouvelles barrières douanières ou autres.

**Expansion de l'accès**

La question d'un marché plus libre avec les États-Unis fait de nouveau l'objet de discussions à l'échelle nationale. Ce qui constitue le principal attrait d'un accès plus étendu aux marchés américains, c'est qu'une augmentation des économies d'échelle au niveau de la production permettrait d'augmenter la productivité et de diminuer les coûts au Canada. À ces avantages s'ajoutent ceux découlant d'une spécialisation plus poussée. Toutefois, il nous en coûterait le bouleversement et la réduction de nos activités économiques au cours du processus de restructuration. L'importance et la répartition de ces coûts dépendraient, bien entendu, de la nature de l'entente à laquelle nous serions parvenus.

L'autre préoccupation importante vient du fait qu'une intégration économique plus étroite avec les États-Unis pourrait entraîner la perte de notre souveraineté politique. Un plus libre accès nous amènerait peut-être, par exemple, à interdire les politiques destinées à promouvoir l'adaptation ou le développement économique (y compris les incitations relatives à la R&D, à la commercialisation, aux exportations, à la formation, ou aux investissements), les politiques d'aide aux petites entreprises et les politiques d'achat nationales. De plus, avec une intégration plus poussée, les gouvernements peuvent avoir moins de marge de manoeuvre pour gérer l'économie nationale. De toute évidence, ces questions exigent une étude complète et minutieuse, qui ne va pas sans une évaluation approfondie des avantages et des inconvénients connexes.

Un récent document de travail fédéral donne certaines des méthodes qui pourraient être utilisées pour obtenir un accès plus étendu et plus sûr aux marchés américains. Parmi les possibilités, on relève des dispositions commerciales sectorielles telles que le pacte de l'automobile, des ententes limitées aux barrières non tarifaires, un accord-cadre sur les questions commerciales ou un accord d'ensemble sur le libre échange. Étant donné le nombre, la complexité et l'importance des questions soulevées, le gouvernement fédéral devrait tenir des consultations poussées avec les provinces sur chacune des possibilités avant d'entreprendre des négociations officielles avec les États-Unis dans le but de parvenir à un accord bilatéral sur le libre-échange ou la facilitation du commerce.

**Négociations commerciales multilatérales**

Les possibilités commerciales bilatérales offertes par les marchés américains devraient être soigneusement étudiées à l'égard des obligations et des droits du Canada dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). De plus, il faudrait poursuivre les efforts pour étendre les codes GATT couvrant les politiques d'achats dans le secteur public et appuyer une nouvelle série de négociations sur les échanges commerciaux multilatéraux. Il faudrait aussi essayer de combiner les efforts que font plusieurs pays pour obtenir la modification ou la suppression des politiques protectionnistes. La plainte déposée devant le GATT par le Canada, la Communauté européenne et d'autres pays contre les lois américaines exigeant l'inscription du pays d'origine sur les tubes en acier en est un récent exemple.

**Développement des exportations**

La part canadienne des exportations mondiales a baissé jusqu'à un minimum de 3,3 % en 1980, en 1983, elle était remontée à 4,1 %. Le Canada doit poursuivre ces encourageants progrès.

Pour ce faire, une stratégie nationale destinée à augmenter les exportations aiderait les entreprises canadiennes à profiter plus efficacement des possibilités qui existent actuellement. Une telle stratégie devrait :

- maintenir la compétitivité canadienne par rapport aux autres pays industrialisés par un soutien aux exportations;
- concentrer les efforts de promotion et établir des objectifs pour les marchés hautement prioritaires aux États-Unis et dans les pays de la ceinture du Pacifique;
- amener les petites et moyennes entreprises à exporter davantage leurs produits; et
- harmoniser les programmes et les services fédéraux et provinciaux de développement du commerce.

**Recommandations**

- Le secteur privé et le secteur public devraient prendre des mesures pour garantir l'accès aux marchés américains en faisant bien connaître le point de vue canadien aux États-Unis.
- Le gouvernement fédéral devrait entreprendre des consultations poussées avec les provinces pour étudier en profondeur et avec prudence les implications de chacune des méthodes proposées pour augmenter l'accès aux marchés américains.
- Le Canada devrait continuer à appuyer l'expansion du commerce multilatéral grâce à une nouvelle série de négociations du GATT.
- Il faudrait adopter une stratégie commerciale nationale qui :
  - harmoniserait les programmes et les services fédéral et provinciaux de développement commercial;
  - concentrerait les mesures de promotion et fixerait des objectifs sur les marchés hautement prioritaires;
  - inciterait les petites et moyennes entreprises à participer aux exportations;
  - maintiendrait la compétitivité du Canada avec les autres pays industriels en ce qui concerne les mesures de financement des exportations; et
  - favoriserait la formation de consortiums d'exportation et renforcerait les systèmes d'information sur les marchés.

## VI. CONSULTATIONS SUR LES PRIORITÉS ÉCONOMIQUES NATIONALES

Lors de leur conférence annuelle, tenue à Charlottetown en août dernier, les premiers ministres des provinces ont fait part de leur désir de voir adopter une attitude nouvelle et coopérative en ce qui concerne le développement économique du Canada. Le nouveau gouvernement fédéral a réagi de façon favorable. Depuis l'automne dernier, un nombre exceptionnel de consultations économiques entre les ministres fédéraux et leurs homologues provinciaux ont eu lieu dans les domaines des finances, du développement économique, du commerce, de la formation et de la technologie.

### Continuer à progresser

La Conférence des premiers ministres sur l'économie de 1985 nous offre l'occasion de donner un nouvel essor au processus permanent de dialogue et de collaboration entre les gouvernements du Canada. Les conférences des premiers ministres peuvent jouer un rôle exceptionnel dans l'établissement des politiques économiques nationales. Elles devraient se tenir tous les ans pour fixer les orientations, décider des principes et étudier les priorités.

### Amener la participation du secteur privé

À l'initiative du premier ministre Davis, l'Ontario avait organisé une importante conférence en septembre dernier pour renforcer le partenariat et accroître le dialogue entre les dirigeants de l'industrie, des syndicats, des municipalités, des universités, des groupes religieux et communautaires. Elle a permis un échange libre de points de vue sur l'avenir économique de la province. La Conférence économique nationale qui se tiendra en mars aura le même but. Pour être vraiment efficaces, ces conférences doivent s'appuyer sur des consultations tripartites concernant les principales questions sociales et économiques.

Les consultations intergouvernementales et les consultations avec le secteur privé devraient être considérées comme des processus complémentaires et axés sur les mêmes objectifs. Le partenariat, la collaboration, ne sont pas des thèmes nouveaux, mais ce sont des thèmes qui prennent une importance et une signification nouvelles dans un monde en profonde transformation. La participation active du secteur privé au processus de consultation est essentielle.

### Objectifs

Les objectifs du processus de consultation doivent être de recréer le consensus, de ranimer la confiance du public, et d'augmenter l'aptitude des gouvernements, des syndicats et du monde des affaires à garantir la stabilité et la productivité de l'emploi pour les Canadiens. Ce processus ne réussira que dans la mesure où il parviendra à atteindre ces objectifs.

### Recommandations

- Les conférences des premiers ministres devraient avoir lieu tous les ans pour examiner les priorités, décider des principes et donner les orientations qui guideront le processus décisionnaire des gouvernements.

- Les consultations intergouvernementales devraient être complétées par des consultations avec le secteur privé qui permettraient la pleine participation du monde des affaires, des syndicats et des gouvernements. Ces consultations devraient tenir compte comme il convient de la nature régionale de l'économie canadienne et des pouvoirs respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux.